



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 41-Я СЕССИЯ

ЮРИДИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 41 повестки дня. Программа работы Организации в юридической области

**УСИЛЕНИЕ ПРАВОВОГО СДЕРЖИВАНИЯ В ОТНОШЕНИИ
НЕДИСЦИПЛИНИРОВАННЫХ И НАРУШАЮЩИХ ПОРЯДОК ПАССАЖИРОВ
В ПОСТПАНДЕМИЧЕСКУЮ ЭПОХУ**

(Представлено Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА)
и Международной федерацией ассоциаций линейных пилотов (ИФАЛПА))

КРАТКАЯ СПРАВКА

Сообщения о несоблюдении требований к защитным маскам во время пандемии COVID-19 выявили давнюю проблему недисциплинированного и нарушающего порядок поведения на борту гражданских воздушных судов. Хотя маски больше не являются обязательными на многих международных рейсах, государствам, тем не менее, рекомендуется учесть недавний опыт и пересмотреть свой подход к этому вопросу с учетом Стандартов и рекомендуемой практики ИКАО (SARPS), соответствующих инструктивных материалов и Монреальского протокола 2014 года.

Действия: Ассамблее предлагается настоятельно призывать государства пересмотреть свой подход к мерам сдерживания и принуждения в отношении недисциплинированного и нарушающего порядок поведения во время полетов и, в частности:

- а) провести кампании по информированию общественности, чтобы обеспечить осведомленность путешественников о том, что представляет собой запрещенное поведение, а также о юридических и других санкциях, которые могут последовать в соответствии с SARPS, содержащимися в Приложении 9 "Упрощение формальностей";
- б) ратифицировать Монреальский протокол 2014 года (MP14) для устранения любых юрисдикционных пробелов;
- в) установить, как указано в Руководстве ИКАО Doc 10117, режим гражданских и административных взысканий в зависимости от обстоятельств, и обеспечить наличие целого ряда механизмов обеспечения для реагирования на разного рода и степени серьезности инциденты с участием недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегическими целями 1 ("Безопасность полетов") и 3 ("Авиационная безопасность и упрощение формальностей")
<i>Финансовые последствия</i>	Неприменимо
<i>Справочный материал</i>	Приложение 9 ("Упрощение формальностей") к Конвенции о международной гражданской авиации Доклад Целевой группы Совета ИКАО по восстановлению авиации (ЦГВА) "Взлет. Инструктивный материал по осуществлению воздушных перевозок во время кризиса общественного здравоохранения, вызванного COVID-19" Doc 10117, Руководство ИКАО по правовым аспектам проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров Doc 10034, Протокол, изменяющий Конвенцию о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, подписан в г. Монреале 04.04.2014 (Монреальский протокол 2014 или MP14) Doc 10140, Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 4 октября 2019 г.) (A40-28, "Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в юридической области" (добавление С))

¹ Тексты на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках представлены ИАТА.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Инциденты с недисциплинированными и нарушающими порядок пассажирами на борту самолетов были общей проблемой для государств – членов ИКАО и отрасли в течение многих лет до пандемии COVID-19.

1.2 Признавая необходимость смягчения последствий пандемии с целью последующего снижения риска для здоровья пассажиров и авиационного персонала на борту, а также необходимость укрепления доверия, Целевая группа Совета ИКАО по восстановлению авиации (ЦГВА) опубликовала в мае 2020 года доклад *"Взлет. Инструктивный материал по осуществлению воздушных перевозок во время кризиса общественного здравоохранения, вызванного COVID-19"*. Ключевой мерой по снижению риска для здоровья населения стало временное требование использовать защитные средства для лица, включая маски, которые пассажиры и экипаж должны были носить в соответствии с требованиями органов общественного здравоохранения. Эта рекомендация носить маски на борту воздушного судна была принята повсеместно, и некоторые государства сделали её требованием в соответствии с национальным законодательством или признали правонарушением отказ её соблюдать.

1.3 Некоторые государства сообщили о значительном увеличении количества инцидентов с недисциплинированными пассажирами, связанных с несоблюдением требований к ношению масок. Например, Федеральное управление гражданской авиации США (FAA) сообщило о резком увеличении числа инцидентов. В период с 1 января по 12 апреля 2022 года в FAA было зарегистрировано более 1150 инцидентов, из которых 70 % были связаны с отказом соблюдать федеральный мандат о ношении маски².

1.4 Многие авиакомпании также уведомили об увеличении числа инцидентов с участием недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров на своих рейсах. Во многих случаях разногласия между пассажирами, соблюдающими требования и неподчиняющимися им, перерастали в физические стычки и нападения. В других случаях бортпроводники подвергались словесным и физическим нападениям просто за то, что просили пассажиров следовать законным инструкциям относительно масок для лица. Такое поведение ставит под угрозу здоровье людей, безопасность и порядок на борту. Несколько инцидентов привели к отклонению от маршрута полета, в том числе в случае с рейсом, следовавшим из Парижа в Дели 5 марта 2021 года³.

2. ОБСУЖДЕНИЕ

2.1 Пандемия привела к тому, что некоторые правительства, регулирующие и правоохранительные органы начали оценивать, как лучше предотвращать инциденты с участием недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров с помощью коммуникации и принудительных мер. Например, FAA США заменило предупреждения и советы подходом, основанным на "нулевой терпимости", с применением принудительных мер в отношении тех, кто на борту угрожает, запугивает или нападает на членов экипажа или на других лиц, либо мешает экипажу выполнять свои обязанности. Поддержанная громкой кампанией по информированию общественности политика FAA, по-видимому, оказала сильное сдерживающее воздействие, и считается, что благодаря такой политике количество инцидентов сократилось почти на 60 процентов⁴.

² Федеральное управление гражданской авиации США (FAA)

³ Reuters, статья "Рейс Air France совершил экстренную посадку в Болгарии из-за буйного пассажира" ("Air France flight made emergency landing in Bulgaria over disruptive passenger") от 6 марта 2021 года, доступна по ссылке <https://www.reuters.com/article/us-bulgaria-airfrance-passenger-idUSKBN2AY0HS>, дата обращения – 3 июня 2022 года.

⁴ <https://www.faa.gov/newsroom/faq-zero-tolerance-policy-against-unruly-passengers-here-stay>

2.2 ИАТА постоянно подчеркивает важность сдерживающих мер для предотвращения случаев недисциплинированного и нарушающего порядок поведения или уменьшения их количества. Опыт пандемии COVID-19 предоставляет государствам своевременную возможность пересмотреть свой подход, включая меры сдерживания. Государствами могут быть рассмотрены следующие вопросы:

2.2.1 Достаточно ли осведомлены авиапассажиры о том, что представляет собой недисциплинированное и нарушающее порядок поведение на борту воздушного судна, и какие оно может повлечь за собой юридические и другие санкции?

2.2.2. Обладают ли прокуратура и правоохранительные органы необходимыми юридическими полномочиями для рассмотрения инцидентов с недисциплинированными пассажирами на воздушных судах с иностранной регистрацией, которые приземляются на территории их страны?

2.2.3 Существуют ли достаточные инструменты правоприменения для рассмотрения инцидентов разного рода и степени тяжести, которые могут произойти? Являются ли они надлежащими для того, чтобы недисциплинированные пассажиры столкнулись с последствиями своего неправильного поведения?

2.3 За последнее десятилетие ИКАО разработала обновленные инструктивные материалы, а также усовершенствованные стандарты и рекомендуемую практику, чтобы помочь государствам при пересмотре их общего подхода, мер сдерживания и инструментов обеспечения правопорядка.

2.4 Что касается осведомленности путешественников, важно, чтобы все пассажиры, особенно те, кто летит впервые, четко понимали, какое поведение запрещено на борту, и какие юридические или другие последствия могут возникнуть в случае несоблюдения существующих требований. Стандарт 6.43 Приложения 9 *"Упрощение формальностей"* к Чикагской конвенции устанавливает, что: *"Каждое Договаривающееся государство, для того чтобы не допустить и предотвратить недисциплинированное поведение, повышает уровень информированности пассажиров о недопустимости и возможных юридических последствиях недисциплинированного или нарушающего порядок поведения на авиационных объектах и на борту воздушных судов"*.

2.5 По-прежнему отсутствует ясность по поводу юрисдикции государства в отношении преступлений, совершенных на борту воздушного судна, или отсутствует возможность осуществлять такую юрисдикцию. Опрос юридических департаментов авиакомпаний – членов ИАТА, проведенный в 2020 году, показал, что для 60 % инцидентов в качестве причины, по которой не было возбуждено судебное преследование, упоминались проблемы юрисдикции. Это объясняется тем, что в большинстве случаев Токийская конвенция 1963 года наделяет юрисдикцией в отношении правонарушений, совершенных на борту воздушного судна, государство регистрации воздушного судна. Это вызывает проблемы при посадке в чужой стране, где правоохранительные органы устанавливают, что они не обладают юрисдикцией, поскольку воздушное судно зарегистрировано в другом государстве. При таком сценарии недисциплинированные пассажиры освобождаются для продолжения своего путешествия без каких-либо санкций за их ненадлежащее поведение или какой-либо другой реакции государства.

2.6 Монреальский протокол 2014 года или МР14 решает эту проблему, предоставляя обязательную юрисдикцию государству предполагаемой посадки, тем самым предоставляя государствам необходимые полномочия, чтобы иметь возможность поступать должным образом с недисциплинированными пассажирами, которые оказываются на их территории, независимо от того, где зарегистрировано воздушное судно. МР14 вступил в силу 1 января 2020 года и на текущий момент насчитывает [38 государств-участников](#). ИАТА решительно поддерживает ратификацию этого важного документа и содействует ей в соответствии с резолюцией А40-28 Ассамблеи ИКАО, приложение С.

2.7 Наконец, поведение, которое приравнивается к правонарушениям, связанное с отказом пассажиров следовать законным инструкциям, данным командиром воздушного судна или от его имени в целях обеспечения безопасности воздушного судна или находящихся на нем людей или имущества; или поддержания надлежащего порядка и дисциплины на борту, не всегда приводит к гражданским или уголовным принудительным мерам. Это связано с тем, что во многих государствах не был введен режим административных санкций, рекомендованный в документе ИКАО *"Руководство ИКАО по правовым аспектам проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров"*, Дос 10117 и позволяющий принимать быстрые и экономически эффективные принудительные меры в отношении недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров вне системы уголовного преследования.

2.8 Отсутствие надлежащего реагирования на недисциплинированное и нарушающее порядок поведение пассажиров в виде принудительных мер гражданского или уголовного характера подрывает цель сдерживания. Гражданские и административные взыскания, быстро назначаемые сотрудниками полиции или службы авиационной безопасности (в некоторых системах "на месте"), в этом отношении могут помочь, но в рамках многих юрисдикций они недоступны.

2.9 Расширенное руководство по гражданским и административным взысканиям, включая типовое законодательство, содержится в *Руководстве ИКАО по правовым аспектам проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров* (Дос 10117). ИАТА призывают большее число государств рассмотреть возможность применения гражданских и административных взысканий для содействия правоприменению и сдерживанию.

2.10 Наконец, в целях дальнейшей поддержки и информирования государств ИАТА недавно опубликовала новый стратегический документ под названием *"Более безопасные и приятные авиaperелеты для всех. Стратегия уменьшения проблемы инцидентов с недисциплинированными и нарушающими порядок пассажирами"* (*"Even safer and more enjoyable air travel for all – A Strategy for reducing the problem of unruly and disruptive passenger incidents"*). В этом документе высокого уровня приведены примеры передовой практики, чтобы подчеркнуть практические шаги, которые правительства могут предпринять для решения и уменьшения проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров. Кроме того, он содержит некоторые из последних данных ИАТА и ключевых регулирующих органов, а также ряд примеров инициатив, реализованных самой отраслью для предотвращения подобных инцидентов и управления ими. ИФАЛПА также опубликовала документ с изложением позиции, который можно найти по адресу: <https://www.ifalpa.org/media/3695/21pos15-unruly-passengers.pdf>.

3. ВЫВОДЫ

3.1 Увеличение числа зарегистрированных инцидентов с участием недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров во время пандемии COVID-19 подчеркивает важность этой проблемы и необходимость того, чтобы государства регулярно пересматривали эффективность своего подхода и при необходимости корректировали его.

3.2 ИКАО разработала все инструменты и материалы, необходимые для оказания поддержки государствам. ИАТА считает, что в случае внедрения инструменты и меры, описанные выше в пунктах 2.4–2.6, вместе с отраслевыми инициативами будут способствовать сокращению числа инцидентов с участием недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров. Это поможет сделать авиaperелеты еще более безопасными и приятными для всех.